



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelky: **M. L.**, zast. JUDr. Petrem Jirátem, advokátem se sídlem Blatenská 1161/46, Chomutov, proti odpůrci: **obec Český Jiřetín**, se sídlem Český Jiřetín 171, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Český Jiřetín vydaného usnesením zastupitelstva obce dne 12. 8. 2022, č. 4/042022, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 11. 2023, č. j. 40 A 6/2023-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka je vlastnící pozemku parc. č. XA v k. ú. x a spoluvlastnicí v režimu společného jmění manželů pozemků parc. č. XB a XC v k. ú. x. Svou žalobou podanou podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) se domáhala zrušení napadeného opatření obecné povahy - Územního plánu obce Český Jiřetín, vydaného usnesením zastupitelstva obce dne 12. 8. 2022, č. 4/042022.

[2] Navrhovatelka nesouhlasila především s tím, že územní plán zařadil její pozemek do 2. etapy výstavby. Navrhovatelčiny námitky proti novému územnímu plánu spočívaly v nepřiměřeném, neodůvodněném a diskriminačním zásahu do jejího vlastnictví, ke kterému prostřednictvím etapizace výstavby došlo, v porovnání s ostatními vlastníky podobných

nemovitostí. Přitom situace v obci se podle ní nezměnila. Nerovnost v přístupu k jednotlivým vlastníkům nebyla podle jejího názoru řádně vysvětlena, v odůvodnění územního plánu chybí rovněž vysvětlení, jaký konkrétní veřejný zájem je takovým postupem sledován. Dále namítala, že je možnost výstavby v 2. etapě vázána na podmínku, která je fakticky nesplnitelná.

[3] Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví návrh zamítl. Nejprve konstatoval, že před přijetím nového územního plánu nebyl navrhovatelčin pozemek součástí plochy, na níž by byla výstavba regulována etapizací. K etapizaci výstavby došlo až pořízení nového územního plánu, přičemž navrhovatelčin pozemek byl zahrnut až do 2. etapy výstavby.

[4] Krajský soud konstatoval, že jeho úkolem je pouze korigovat extrémy, nikoli určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování. Neshledal, že by odůvodnění napadeného územního plánu bylo nepřezkoumatelné. Odpůrce srozumitelně vysvětlil v odůvodnění nového územního plánu, proč shledává navrhovatelčiny námitky nedůvodnými, vysvětlil důvody, pro které musel přistoupit k etapizaci, jakož i důvody, pro které byl její pozemek zahrnut do 2. etapy. Těmi byly především špatný stav místní infrastruktury a stav povrchové a podzemní vody.

[5] Navrhovatelčinu námitku týkající se neproporcionálního zásahu do jejího vlastnického práva shledal krajský soud příliš obecnou. Její pozemek je v územním plánu zahrnut do plochy Z11. Z výkresu etapizace v územním plánu je zcela evidentní, že zařazení pozemků nacházejících se v této ploše po celé její linii do jednotlivých částí etapizace je pro všechny pozemky stejné, přičemž základním kritériem pro zařazení části plochy Z11 do jednotlivých etap je vzdálenost od komunikace. Tuto skutečnost dosvědčuje i výkres etapizace, který krajský soud rovněž přejal do odůvodnění svého rozsudku. Etapizace dle stejných kritérií tedy postihla stejně všechny vlastníky pozemků v dané oblasti, a to nejen v ploše Z11, přičemž podstatným pro rozdělení pozemků v rámci etapizace bylo místo a problematický výchozí stav veřejné infrastruktury a dopravního řešení, nikoliv snaha postupovat vůči navrhovateli diskriminačně.

[6] Odpůrce v odůvodnění územního plánu dostatečně rozvedl důvody pro etapizaci, když na str. 63 – 64 konstatoval, že „s ohledem na omezenou kapacitu infrastruktury v této lokalitě je tedy navržena etapizace, kdy je jednotně na území obce voleno urbanistické kritérium tak, že zástavba přirozeně formovaná podél komunikací je zároveň i plošně méně náročná, a tedy i udržitelnější s ohledem na kapacitu infrastruktury, zatímco zástavbu vzdálenější od komunikací je potřeba dále podrobně vyhodnotit (dopravními průzkumy apod.). Podle tohoto jednotného hlediska je pak zástavba členěna na území v 1. etapě (zástavba u komunikací) a ve 2. etapě (zástavba dále od komunikací).“ Odpůrce dále disponoval odbornými podklady, mimo jiné geologickým a hydrogeologickým posudkem zastavenosti obce, se zřetelem na případné rozšíření zástavby, vypracovaným RNDr. Z. B. dne 14. 7. 2021, ve kterém autor uvedl, že současný stav je z dlouhodobého hlediska neudržitelný, dochází k nárůstu počtu obyvatel, přičemž v obci chybí kanalizace. Doporučil tedy vybudování kanalizace a rovněž vysoce kvalitní čistírny odpadních vod, neboť již v současné době je kvalita podzemních vod ohrožena a kvalita povrchových vod zhoršena. Plánovanou výstavbou by mohlo dojít k dalším změnám k horšímu. Obdobně i autorizovaní technici konstatovali v technické zprávě o stavu obecních komunikací s ohledem na další výstavbu ze dne 22. 6. 2021 dlouhodobou nedostatečnost místní infrastruktury. Na základě všech odborných podkladů je i podle krajského soudu zřejmá potřeba stanovení časového a funkčního rámce případné

pokračování

výstavby s ohledem na kapacitu současné nedostatečné dopravní infrastruktury a ohrožení kvality podzemních vod a již zhoršenou kvalitu povrchových vod. Neztotožnil se proto s námitkou navrhovatelky, že opatření v podobě etapizace bylo nedůvodné, nepotřebné či neproporcionální.

[7] Krajský soud shledal jako nedůvodnou rovněž navrhovatelčinu námitku, podle níž je realizace výstavby na jejím pozemku vázána na nesplnitelnou podmínku vybudování veřejného vodovodu a veřejné splaškové komunikace. Odpůrce na s. 64 odůvodnění územního plánu na tuto námitku reagoval a uvedl, že vybudování kanalizace je možné a potřebné, přičemž odkázal na další dokumenty. Navrhovatelka ponechala své tvrzení pouze v obecné rovině, na argumenty odpůrce nereagovala, a krajský soud tak jeho odůvodnění pokládal za dostatečné.

[8] Krajský soud rovněž hodnotil jako nedůvodné totožné námitky, které navrhovatelka vztáhla na další pozemky, které jsou ve společném jmění manželů. Tyto pozemky totiž spadají do plochy Z5 a nepodléhají etapizaci.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatelky a vyjádření k ní

[9] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Trvá na tom, že zařazení jejího pozemku do 2. etapy výstavby bylo neproporcionální, neboť situace ostatních vlastníků, jejichž pozemky byly zařazeny do 1. etapy výstavby, je totožná jako její a situace v obci se nezměnila. Chybí vysvětlení takového přístupu včetně konkrétního veřejného zájmu, který je tímto postupem sledován. Dochází také k porušení jejího legitimního očekávání, které jí vzniklo na základě předchozího územního plánu, ve kterém pozemky nebyly etapizovány.

[11] Jednou z podmínek pro výstavbu v 2. etapě je předchozí napojení pozemků na veřejný vodovod a kanalizaci, což navrhovatelka pokládá za nesplnitelné, zejména s ohledem na finanční náročnost. Stanovení nesplnitelných podmínek je protiprávní.

[12] Tím, že krajský soud pokládal stěžovatelčina tvrzení za obecná, nevypořádal se s nimi a svůj rozsudek zatížil nepřezkoumatelností.

[13] V písemném vyjádření stěžovatelky, přiloženém advokátem ke kasační stížnosti, poukázala na to, že podle jejího názoru je jednání starosty a zastupitelstva obce šikanózní, neboť starosta a jeho blízcí si mohou vybudovat nemovitosti podle vlastních představ, zatímco ostatním vlastníkům ve výstavbě brání. Poukázala na spory, které v obci panují ohledně výstavby. V důsledku stavby nových objektů (taktéž ze strany starosty a jeho blízkých) dochází ke zhoršení situace v infrastruktuře. Podle jejího názoru není stav místní komunikace špatný. Vybudování kanalizace pokládá za finančně nemožné.

[14] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Poukázal na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti z velké části pouze opakuje již dříve vyřčené námitky, které nijak nekonkretizuje, takže by je NSS měl zamítnout. Tyto námitky navíc nejsou důvodné, neboť přijatá opatření ve formě etapizace výstavby jsou reakcí na neuspokojivý stav místní infrastruktury a rovněž povrchových a hlubinných vod, jak vyplývá

z odborných podkladů. Odpůrce tedy nejednal svévolně a svůj postup náležitě odůvodnil. Ke svému vyjádření přiložil rovněž aktuální stanovisko Zemské správy přehrad Svobodného státu Sasko ze dne 2. 1. 2024, č. j. B30-3203/33/2, neboť likvidace odpadních vod v obci Český Jiřetín ovlivňuje kvalitu vody v níže položené přehradě Rauschenbach, a to i přes Flajský potok, který obcí protéká a následně vtéká do přehrady, a má tedy nadregionální význam. Pro odpůrce bylo při stanovení jednotlivých etap rozhodující umístění jednotlivých pozemků a problematický výchozí stav veřejné infrastruktury a dopravního řešení. Etapizace tak dle stejných kritérií postihla stejně všechny vlastníky pozemků v dané oblasti. Proto byly pozemky nacházející se v blízkosti stávající komunikace zařazeny do 1. etapy a pozemky vzdálenější od komunikace (navazující na pozemky v 1. etapě) do 2. etapy. Vybudování kanalizace je nutnou podmínkou pro zlepšení kvality života a životního prostředí v obci, přičemž na ni lze nalézt příjmy i v rámci dotačních přeshraničních projektů. Odpůrce poukázal na to, že stěžovatelka nemohla spoléhat na neměnnost územního plánu, neboť územní plán reaguje na měnící se situaci v území. Závěrem požádal o náhradu nákladů řízení, neboť podání vyjádření ke kasační stížnosti bylo nad jeho kapacitní možnosti, a proto zvolil zastoupení advokátem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Dále se zabýval tím, zda kasační stížnost splňuje požadavek § 106 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vymezení důvodů, pro něž stěžovatelka rozhodnutí krajského soudu napadá. Nejvyšší správní soud dává odpůrci zapravdu, že stěžovatelka v kasační stížnosti téměř nereaguje na argumentaci krajského soudu a z větší části pouze opakuje stejnou argumentaci, jakou uvedla v žalobě. Na druhou stranu je z kasační stížnosti zřejmé, že směřuje proti rozsudku krajského soudu a že stěžovatelka trvá na své argumentaci obsažené v žalobě, s jejímž vypořádáním v rozsudku nesouhlasí. Stěžovatelka rovněž upozornila na to, že krajský soud některé její námitky vyhodnotil jako obecné a měl se tím, podle jejího názoru, dopustit nepřezkoumatelnosti. Z těchto důvodů proto kasační stížnost splňuje požadavky § 106 odst. 1 s. ř. s. a NSS přistoupil k jejímu posouzení.

[17] Obecnost kasačních námitek nicméně ovlivňuje podrobnost tohoto posouzení ze strany NSS. Za situace, kdy stěžovatelka ve velké míře pouze opakuje svoje námitky, které vyjádřila již při pořizování a schvalování územního plánu a následně v řízení před krajským soudem, a s nimiž se vypořádali odpůrce i krajský soud, je třeba připomenout, že NSS přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu. Stěžovatelka je proto povinna uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 140). Za situace, kdy stěžovatelka nepovažuje za potřebné vysvětlit, z jakých konkrétních důvodů považuje za mylné vypořádání svých žalobních námitek krajským soudem, není nutné, aby NSS jen opakoval úvahy krajského soudu, pokud sám neshledá důvod se od nich odchýlit. Rozsah odůvodnění rozsudku proto odpovídá kvalitě podané kasační stížnosti (obdobně viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 115/2014-36).

pokračování

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Dle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nezabýval jejími námitkami týkajícími se neproporcionálního zásahu do jejích vlastnických práv, a to s poukazem na jejich obecnost. Tím měl způsobit nepřezkoumatelnost svého rozsudku. S takovým názorem však NSS nesouhlasí. Ačkoliv krajský soud (správně) poukázal na obecnost stěžovatelčiných námitek, následně se s nimi v odst. 34. – 44. obsírně vypořádal. Není tedy pravdou, že by svůj rozsudek zatížil nepřezkoumatelností, neboť ve svém odůvodnění stěžovatelce vysvětlil, z jakého důvodu pokládá její námitky za nedůvodné, zabýval se odůvodněním územního plánu i stanovením etapizace. Je to naopak stěžovatelka, kdo na argumentaci krajského soudu v kasační stížnosti nereaguje.

[20] Z judikatury NSS plyne, že každý zásah do výkonu vlastnických práv musí být proveden za dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Musí tedy mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a může být činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačně a s vyloučením svévole (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Z ustálené judikatury dále vyplývá, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad dělby moci. V souladu se zásadou zdrženlivosti by měl soud přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy v oblasti územního plánování pouze tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku (viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72).

[21] K obecné námitce týkající se neproporcionálního zásahu do stěžovatelčiných vlastnických práv tím, že byl její pozemek zahrnut do 2. etapy výstavby, NSS odkazuje na obsírné a správné vypořádání této otázky krajským soudem. Jak již bylo řečeno, odpůrce přistoupil k těmto opatřením ze dvou důvodů. Prvním z nich je nedostatečná kapacita místní infrastruktury (na kterou poukazuje RNDr. Z. B. ve svém geologickém a hydrogeologickém posudku, ale také autorizovaní technici v technické zprávě ze dne 22. 6. 2021), druhým z důvodů je kvalita povrchových i hlubinných vod (o špatném stavu vody hovoří Povodí Ohře, státní podnik, ve svém vyjádření ze dne 16. 6. 2021, ale také RNDr. B. a obávají se ho rovněž saské úřady). Oblast navíc spadá pod ochranné pásmo 2. stupně vodní nádrže Rauschenbach. Tyto skutečnosti rovněž odpůrce sepsal do odůvodnění územního plánu. Není tedy pravdou, že není zřejmé, na základě kterého veřejného zájmu odpůrce přijal opatření ve formě etapizace výstavby.

[22] Rovněž způsob, jakým odpůrce etapizaci stanovil, nepřekračuje nijak mantinely, které judikatura vymezila pro přijímání územních plánů. Stěžovatelčin pozemek spadající do plochy Z11 je společně s pozemky, které přímo nenavazují na místní komunikaci, zahrnut do 2. etapy výstavby. Není zřejmé, v čem stěžovatelka spatřuje neproporcionalitu, neboť z grafické části územního plánu vyplývá, že na základě tohoto kritéria bylo přistupováno ke všem vlastníkům stejně. Pozemky, které přímo navazují na místní

komunikaci, byly zahrnuty do 1. etapy výstavby, zatímco pozemky nenavazující na komunikaci byly zahrnuty do 2. etapy výstavby. Jak správně poukázal krajský soud, toto rozdělení se týká rovněž ploch Z1, Z3, Z6, Z8 a Z12. Námitky stěžovatelky odpůrce rovněž vypořádal na s. 58 odůvodnění územního plánu.

[23] Potřeba vybudování kanalizace vyplývá z mnohých odborných vyjádření jako nutnost pro zlepšení špatné vodohospodářské situace v obci a pro případnou výstavbu. Proto pokud jednou z podmínek pro výstavbu v 2. etapě je napojení pozemku na veřejnou kanalizaci, nelze tuto podmínku hodnotit jako nepřiměřenou. Stěžovatelka v obecné rovině poukazuje na to, že se podle jejího názoru jedná o podmínku nesplnitelnou. Odpůrce naopak poukázal na možnosti financování v rámci dotačního přeshraničního programu v sousedním Sasku. Stěžovatelka svá tvrzení o nemožnosti splnění této podmínky nijak nekonkretizovala. I kdyby však nebylo zřejmé, jakým způsobem hodlá obec získat finanční prostředky na vybudování kanalizace, podmínka jejího vybudování pro výstavbu ve 2. etapě by obstála. Jak totiž vyplývá z odůvodnění územního plánu a ze správního spisu, kvalita vody je stěžejní i z důvodu existence ochranného pásma 2. stupně přehrady Rauschenbach. Kromě toho o špatné kvalitě vody opakovaně hovoří odborné dokumenty, zmiňující, že pravděpodobnost zhoršení stavu podzemní vody se zvyšuje v souvislosti s klimatickou změnou. Stanovení podmínky vybudování centrální kanalizace a napojení pozemků na ni je proto logickým vyústěním celkové nepříliš dobré situace hospodaření s vodou v obci.

[24] Neobstojí ani stěžovatelčino tvrzení, že přijetím územního plánu bylo porušeno její legitimní očekávání, které jí vzniklo na základě starého územního plánu, který žádnou etapizaci nestanovil. Z ničeho neplyne, že by stěžovatelka mohla mít legitimní očekávání, které by mířilo k zachování dosavadního stavu navždy (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 280/2018-43, či ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316).

[25] Stěžovatelka dále předložila v dokumentu přiloženém k odůvodnění kasační stížnosti další námitky, resp. připomínky k územnímu plánu a motivacím a jednáním různých osob v obci. Námitky týkající se motivací a jednání starosty a jeho blízkých se netýkají přímo projednávané věci, tedy otázky zahrnutí stěžovatelčina pozemku do 2. etapy výstavby. Stěžovatelka je navíc neuvedla v žalobě, jedná se proto o nové námitky, které jsou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti nepřipustné. Co se týče námitek ohledně etapizace, NSS neshledal na základě uplatněných obecných námitek, že by etapizace obsažená v územním plánu byla neproporcionální či diskriminační. Na námitku nemožnosti podmínky napojení na kanalizaci již NSS stěžovatelce odpověděl výše.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Odpůrce, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, žádal o náhradu nákladů řízení, které mu vznikly sepsáním vyjádření ke kasační stížnosti prostřednictvím advokáta

pokračování

Mgr. Nezhyby. NSS však při úvaze o náhradě nákladů řízení zohlednil, že ačkoliv je odpůrce malou obcí, v řízení před krajským soudem se úspěšně bránil sám. K žalobě se odpůrce vyjádřil na 14 stranách. Stěžovatelka v kasační stížnosti z větší části pouze zopakovala své žalobní námitky a její kasační stížnost neobsahuje žádné nové odborné či komplikované námitky. S ohledem na výše uvedené a na skutečnost, že odpůrcovo zastoupení v řízení před NSS nebylo povinné, NSS odpůrci právo na náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu